

CAPÍTULO XVI

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA APLICACION DEL PPP EN DIVERSOS ORGANISMOS EN MEXICO

La recopilación informativa que presenta este capítulo, fue obtenida a través de una serie de entrevistas personales, con carácter informal, y por unas cuantas referencias documentales, siendo por naturaleza parcial, pues relata sólo algunos aspectos de las experiencias en otras instituciones, por lo que su confiabilidad debe ser tomada con las reservas del caso, adelantándose las debidas disculpas en los casos que lo ameriten.

Su inclusión en el texto es con el único propósito de exponer de manera general las primeras experiencias de esta técnica en México, pero sin pretensión de evaluarlas. Quizá pudiera sentirse limitada, no obstante su variedad conlleva aportaciones interesantes.

Adicionalmente, en las descripciones se ha dado mayor énfasis a la experiencia durante las etapas de implantación y elaboración, en contraste con las de ejercicio y control, de acuerdo con los lineamientos del libro.

La técnica del presupuesto por programas inicia su historia en México a partir de 1968, con su introducción a la Universidad Nacional Autónoma de México, aún cuando la inquietud inicial acompañada de un esfuerzo por su implantación, en forma parcial, surge quizá en la Secretaría de Obras Públicas en el año de 1964.

Hasta la fecha el PPP ha aparecido de una manera, que se puede llamar esporádica, con la excepción importante del sector paraestatal, el cual tiene una historia de crecimiento regular a partir del año 1971.

La variación en la aplicación de la técnica responde obviamente en cada caso al tipo de organismos de que se trate. De hecho no existe ortodoxia en su aplicación, sino adaptaciones que la hacen ser una experiencia más valiosa.

Se describirán los casos prácticos de cinco organismos. Dos de éstos son dependencias del gobierno central (las Secretarías de Obras Públicas y Agricultura y Ganadería), dos descentralizados del gobierno federal (CONASUPO y UNAM) y una empresa de participación mayoritaria estatal (Teléfonos de México, S. A.). Con estas cinco entidades se intenta mostrar diversidad en las experiencias, que generalmente han sido exitosas.

La presentación se divide en cinco partes: historia del uso de la técnica en el caso considerado, su organización interna para el proceso presupuestario, los elementos del PPP, tal como se aplicó en el caso específico, el uso y la utilidad de la técnica, y las recomendaciones o lecciones que se pueden sacar de los problemas y logros del ejemplo. En seguida se des-

cribe un resumen de estas recomendaciones y de los elementos sobresalientes de las cinco experiencias.

CONSIDERACIONES ESPECIFICAS

La Secretaría de Obras Públicas

La Secretaría de Obras Públicas, es una de las dependencias más importantes del gobierno federal, con un presupuesto que ocupa actualmente el tercer lugar en importancia por su monto. La SOP no tiene un presupuesto por programas de tipo "clásico"; sin embargo, se incluye porque es la que maneja el presupuesto más elevado de las que han implantado el sistema.

Historia del sistema

En 1971 inició en realidad su esfuerzo; la SOP ya contaba con una unidad de planeación y programación, a saber, la Dirección de Programación dependiente de la Oficina del Secretario. La naturaleza del trabajo de la Secretaría, consistente casi en su totalidad en la ejecución de proyectos de inversión, hace indispensable un sistema de programación que prevea con anticipación innumerables aspectos de tipo administrativo, financiero, de organización, además de la planeación regional que resulta indispensable. Empero, se reconoció el hecho de que la planeación presupuestaria se divorciaba del propio proceso de presupuestación. Paralelamente, se deseaba lograr un mejor conocimiento del trabajo de la SOP y la interrelación de las diversas partes de éste. Basándose en estos propósitos se elaboró un sistema para coordinar los dos procesos mediante la identificación de programas y subprogramas y el costo asociado con cada uno de ellos. Este sistema fue desarrollado por el personal de las dos direcciones involucradas; es decir, la de Presupuestos y la de Programación en 1971, continúa en vigencia hasta la fecha. El sistema de presupuestación programática ha ido evolucionando desde 1964 hasta 1975, cuando propiamente se tenía estructurada la presupuestación por programas, subprogramas y obras.

Organización presupuestaria

Tres direcciones generales intervienen en el proceso presupuestario de la SOP: la Dirección de Presupuestos, la de Programación y la de Ingeniería y Sistemas.

El proceso comienza con la identificación de las obras en las que se va a trabajar en el año considerado, la que se realiza por las direcciones operativas en cooperación con la Dirección de Programación. Durante esta etapa se estima el costo de las obras planeadas, el que a su vez determina el presupuesto solicitado por las direcciones. Después de la identificación de proyectos y su asignación a uno de los once programas de operación, se recaban las solicitudes de presupuesto de cada dirección por la Dirección de Presupuesto, las revisa y las une para elaborar las presentaciones internas y externas.

El presupuesto una vez aprobado, se distribuye por la Dirección de Presupuestos, que también es responsable del control financiero.

La Dirección de Ingeniería y Sistemas tiene encomendado el control de avance físico de las obras, es decir, el cumplimiento de metas. Aunque la organización para el presupuesto por programas fue igual en casi todos sus aspectos, fue necesario crear un Departamento de Programas dentro de la Dirección de Presupuestos para manejar el control. Este Departamento, formado por personal ya asignado a la Dirección, tiene una persona específica para supervisar el progreso de cada programa y completar los procesos de control tradicionales.

Elementos de la Técnica

Como antes se señaló, la técnica que se desarrolló en la SOP no es un PPP ortodoxo. Se diseñó el sistema para los propósitos específicos de coordinar el presupuesto con la planificación e identificar con mejor entendimiento las actividades de la SOP. Refleja más bien las necesidades y realidades de ésta, más que la concepción teórica de la misma.

Se tienen un total de 14 programas, divididos en operación y apoyo, con once programas básicos (en este caso no se distingue entre los de operación y los de inversión, porque la función de la Secretaría es de inversión), y tres de apoyo, cada uno con un costo identificado. Se definen asimismo, subprogramas, sus costos, y las obras, en este caso no se determinaron actividades ni los demás subniveles.

Hasta aquí, el sistema de la SOP tiene una semejanza al PPP; la diferencia aparece en la asignación de los recursos entre los programas. En el costo de los programas básicos, solamente se incluyen los costos por contrato, los que representan una parte importante de los mismos, más no el total. Todos los costos de planeación, control y evaluación, es decir de las actividades de la propia Secretaría y de su personal, se agrupan en los programas de apoyo y no se dividen entre los programas de operación. Se consideró que, en vista de que un ingeniero pueda trabajar en obras

de diversos programas, el esfuerzo que representa dividir el costo de la operación de la Secretaría central entre programas, no se justificaría por el beneficio de esta actividad. Como estos costos representan una parte relativamente menor del costo total de los programas, dada la importancia de las obras por contrato en la SOP, la decisión parece ser lógica en esta ocasión. Están tratando también de identificar la división de costos de planeación y evaluación de proyectos entre los diversos programas.

En el caso de la SOP igual que en cualquier PPP, se identificaron metas para las obras, o mejor dicho, un plazo fijo para su realización. Esta identificación de metas no es tan completa en el caso de los programas de apoyo, a causa de su naturaleza genérica. Se identifican los recursos humanos, materiales y servicios generales en los programas de apoyo, no obstante, éste no es el caso con relación a los programas de operación.

Así, el presupuesto de la SOP es un PPP en lo que a obras por contrato se refiere, pero respecto a lo demás, es un presupuesto casi tradicional. Esta adición de aspectos programáticos a un presupuesto tradicional ha producido una característica híbrida ajustada a la necesidades particulares de la SOP.

Uso de la Técnica

La reforma presupuestaria de la SOP es parte de un esfuerzo total de la organización para mejorar su información, el cual incluye el incremento en el uso de computadoras y otros equipos electrónicos, con el fin de promover el mejor conocimiento del trabajo por todos los niveles administrativos. La aplicación más importante de su sistema ha sido el mejoramiento de la cantidad, calidad y presentación de información con respecto al presupuesto, lo mismo que el avance físico. La mejor coordinación de estos dos tipos de información es una de las metas para las próximas etapas del desarrollo del sistema.

El personal de la SOP opina que su sistema ha sido más útil en el mejoramiento de planeación y control que en la reducción de costos. Argumentan que ha mejorado las funciones de planeación y control, y debido a la identificación de programas y objetivos, se ha cambiado la mezcla de proyectos de manera que se acerquen más a las prioridades y necesidades nacionales. En general, el sistema ha sido de igual utilidad para todos los niveles administrativos.

Problemas y lecciones

Los problemas que se encontraron en la SOP son similares a los que se enfrentan todos los sistemas PPP. En primer lugar la resistencia del per-

sonal a cambiar sus procedimientos en la Dirección de Presupuestos, al igual que en las de Operación. Los cursos impartidos durante 1971 aminoraron la resistencia parcialmente. Con el tiempo, la utilidad del sistema se reveló y disminuyó la oposición. Otro factor negativo fue la falta de comprensión del sistema y sus objetivos, a pesar de los cursos. En el caso de la SOP también se encontró resistencia por parte de la Secretaría de Hacienda y problemas de tipo legislativo (con relación a la presentación del presupuesto).

En resumen, el sistema de la SOP es un ejemplo importante a considerar para la adaptación del PPP de acuerdo a las necesidades de una situación especial. Otra vez se muestra la importancia de examinar con cuidado las necesidades y objetivos de la dependencia para observar costos y beneficios relativos a las variaciones posibles de la técnica. En el caso de la SOP, con la mayoría de sus costos en obras por contrato y el resto, organizado de tal manera que resultaría muy costoso dividirlo entre programas, el alcance del sistema realmente se limita a las obras y el costo de la Secretaría misma es programado rudimentariamente. Su personal directivo señala la importancia de asegurar que la técnica se entienda adecuadamente por el personal operativo de la dependencia.

La determinación de una estructura programática muestra mucha mayor dificultad para su elaboración en los programas de apoyo que en los básicos. El problema de establecer un presupuesto por programas en este renglón, se presentó imposible de resolver de manera satisfactoria en el corto plazo, por lo que finalmente se optó por mantener en este concepto un presupuesto con enfoque tradicional.

La Secretaría de agricultura y ganadería

Siendo la Secretaría de Agricultura y Ganadería, una de las dependencias del gobierno federal más representativas, fue elegida para un experimento del PPP por parte de la Comisión de Administración Pública, de la Secretaría de la Presidencia, a finales del sexenio pasado. Este experimento es valioso, puesto que es uno de los primeros en México, el cual permite además, analizar las etapas de su implantación de una manera bastante completa.

Historia

El presupuesto por programas comienza a desarrollarse en la SAG en el año de 1968, prácticamente en forma simultánea a la creación de la Comisión de Programación e Inversión. Esta Comisión fue promovida como

parte de los primeros esfuerzos de la reforma administrativa.

El PPP en la SAG se operó en los programas de inversión en 23 de las dependencias de la Secretaría, logrando incluir aproximadamente el 20% de la actividad total de ella. El sistema se utilizó principalmente para la elaboración sin que la Comisión interviniera realmente en el proceso de control. A causa de la fuerte resistencia por parte de las dependencias y por el cambio de políticas que acompañaron al cambio sexenal, se decidió no aplicar oficialmente el sistema para el presupuesto de 1971. Sin embargo, se procedió a desarrollar el sistema informalmente elaborándose una estructura programática para toda la Secretaría. Esta estructura abarcaba ya el 60% de la actividad total de la Secretaría para 1972, logrando finalmente el cien por ciento de cobertura en el año de 1975.

Organización presupuestaria

La organización de la SAG para fines del presupuesto se divide en dos partes. Por una, el presupuesto de inversión, fundamentalmente responsabilidad de la Comisión de Programación e Inversión en cooperación con las dependencias responsables, es el más significativo con 90% del presupuesto total. La inversión se controlaba en el período considerado por la Dirección de Vigilancia de la Secretaría de la Presidencia, la cual controlaba el avance físico y financiero. Por otra parte, el presupuesto de operación se elaborará por la Dirección de Presupuesto en base a cifras proporcionadas por las dependencias responsables y en base a la solicitud de inversión, la que se elabora por la Comisión antes mencionada.

Aspectos técnicos

El PPP en la SAG consistió en un presupuesto de inversión para 23 dependencias de ésta. Este presupuesto partió de la base de una estructura programática para cada una de ellas elaboradas por su personal y acompañada de una amplia asesoría por parte de la Comisión. Se identificaron objetivos, metas, programas, subprogramas, actividades y en alguna ocasión, tareas. Cada programa tenía una meta, aunque en forma cualitativa y no cuantitativa en algunos casos, todos se costeaban. El costo se determinó al nivel de programa mediante la especificación completa de la suma total de insumos necesaria para el cumplimiento del programa, tomando en consideración las actividades identificadas. Los programas se dividieron entre básicos y de apoyo; estos no tenían metas. Todos fueron obviamente de inversión; puesto que se elaboró la estructura programática por dependencia, no había programas que cruzaran las líneas organizacionales.

El proceso de implantación del sistema de la SAG fue muy sencillo; se hicieron el mínimo de estudios preparatorios y cursos de capacitación para el personal de las dependencias. Se captó toda la información en esta etapa de contacto directo entre el personal de las dependencias y la comisión, este último actuando en el papel de asesor.

Durante el período de implantación, se contó con la ayuda del personal de la Comisión de Administración Pública y el personal de dependencia, de la Presidencia (especialmente de la Dirección de Planeación).

En el caso de la SAG, no se utilizaron formularios instructivos, cuestionarios, ni otros instrumentos formales.

Uso de la técnica

El PPP en la SAG solamente se aplicó durante la etapa de elaboración. Se empleó para la identificación de los recursos necesarios para el próximo año y adicionalmente se presentó y justificó la solicitud presupuestaria de inversión en forma programática. No se implementó para control interno, reorganización, ni planeación a largo plazo.

El personal de la Comisión expresa la opinión de que el PPP alentó el proceso de adoptar técnicas de planeación en las dependencias en las que se intervino. Argumentan que el PPP logró el re-encauzamiento de la organización hacia un nuevo planteamiento y reconsideración de sus políticas de inversión. Sin embargo, explican que el experimento PPP no afectó la asignación presupuestaria entre los programas así identificados.

Problemas y lecciones

Aunque no sería posible intentar una evaluación a fondo de la experiencia de la SAG, parece claro que nos muestra un buen ejemplo de la importancia en la consideración de los objetivos del sistema mismo, igual que del desarrollo de una estrategia para la implantación de la técnica, y sobre todo, la importancia de vender el servicio y llevar a cabo un programa de capacitación interna para la unidad presupuestaria tanto como por el personal de las dependencias ejecutoras. Frente a la falta de estas etapas, apareció la carencia de conocimiento y comprensión de la técnica, la que a su vez, dió lugar a una resistencia al cambio, una ausencia de voluntad de precisar metas y una escasez de información.

Con el tiempo de que se disponía, no fue posible superar esta resistencia y depurar el sistema. También presentó como problema, la falta de criterios unificados para la elaboración del presupuesto, lo que dificultó la preparación de información presupuestaria en forma programática.

para satisfacer los requerimientos en Hacienda, Presidencia y Patrimonio. Este último problema aunque se espera sea mejorado, todavía subsistirá en gran parte.

El personal de la Comisión señala la conveniencia de preparar formas específicas para la captación de datos, y en general recomienda que se elabore un plan completo de los procedimientos necesarios para la implantación de tal sistema.

La SAG ha tenido desde 1968 un claro proceso de evolución programática. Es importante notar que en los inicios de establecimiento del PPP la estructura presupuesaria se confundía con la estructura organizacional generando un documento mixto similar al presupuesto requerido por la S.H. y C.P. para 1975. En un período aproximado de tres años; la estructura alcanzó su estado actual en la cual se cuentan con once programas, (10 básicos y uno de apoyo). Este proceso de depuración no ha concluido aún, puesto que el grupo responsable del sistema admite la posibilidad de mejorar el proceso de control y evaluación presupuestaria. Los programas integrantes de la estructura programática actual se encuentran desglosados a nivel de subprograma, proyecto, subproyecto y tarea con las unidades de medida asociadas a ella. Lo anterior indica que el grado de madurez del sistema le permite ya ejercer de manera adecuada el control y la evaluación, situación que no ha sido plenamente implementada por algunas dificultades circunstanciales.

Es interesante también notar que la unidad encargada del PPP ha ido evolucionando también en su posición dentro de la organización. Si bien en las etapas iniciales ésta se encontraba como dependiente de Oficialía Mayor, en la actual se sitúa como Asesoría directa al Secretario. A decir de los integrantes de la Comisión, este cambio les ha dado mayor refuerzo a su posición, sin embargo, no lo consideran como el elemento más importante para combatir la resistencia al cambio, aun cuando indudablemente ayuda. Lo básico en la solución de ese problema son las buenas relaciones y la asesoría útil a las dependencias.

El esfuerzo de la Secretaría del Patrimonio Nacional en el sector paraestatal

Uno de los más ambiciosos esfuerzos en la implantación del presupuesto por programas en México, es el de la Dirección General de Control y Vigilancia de la SePaNaI. La Dirección mencionada, se encarga de controlar el sector paraestatal, especialmente en lo que a procesos administrativos y presupuestarios se refiere. Puesto que este sector incluye más de 800 organismos de gran variedad y con una contribución económica total que

alcanza más de 10% del producto interno bruto de la nación, debe resultar obvio que la implantación de un sistema PPP, en ese sector es en verdad ambicioso.

El intento para implantar el PPP en el sector paraestatal comenzó en el año 1970, cuando la Dirección General de Control y Vigilancia solicitó información relacionada con su sistema presupuestario de las 82 entidades, controladas en ese año. La información recopilada en los sistemas presupuestarios reconoció el hecho de que el esfuerzo de implantar el PPP involucraría en muchos casos la adopción de un sistema presupuestario en lugar de mejorar y racionalizar el sistema vigente. Así, en 1971 se diseñaron las primeras formas adaptadas a la realidad de las empresas del sector paraestatal. Se procedió al desarrollo del sistema con la impartición de cursos, la elaboración de un formulario modelo, asesoría directa y otras técnicas. Todavía no se ha logrado implantar el sistema en todo el sector paraestatal, no sólo por las dificultades implícitas al sistema sino por la magnitud del sector mismo.

En 1975 se solicitó información sobre el PPP de 318 empresas, las que abarcan el 95% del total de los recursos de los organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria. De las 318, respondieron 184, utilizando las formas de la Dirección de Control y Vigilancia, pero muchas de estas respuestas carecían de calidad técnica o de comprensión hacia el sistema. Se espera que en los años siguientes será posible mejorar tanto la calidad como la cantidad de la información.

Los objetivos del esfuerzo por parte de la Dirección de Control y Vigilancia a implantar el PPP en dicho sector, son similares a los objetivos que motivan la implantación del sistema en todas partes, pero también tienen otro enfoque en función al papel especial de la SePaNal con relación al sector paraestatal y el rol que juega éste en el desarrollo del país. Puesto que gran parte del sector tiene muchas de las características de la empresa privada, existe la necesidad de compatibilizar los fines sociales y de desarrollo económico con los objetivos de maximizar los beneficios.

La resistencia a la adaptación del PPP fue ampliada en este caso, por la naturaleza misma de descentralización del sector. Resultó difícil diseñar un proceso único, adecuado para la diversidad de elementos que componen a éste. Algunas de las dependencias consideraban el esfuerzo como una intervención inapropiada o expresaban resistencia al costo del sistema. Otros, lo miraban como un sistema inútil y molesto para su gestión interna. La falta de personal capacitado en las empresas y en la propia SePaNal presentaba un obstáculo, tal como ha sido el caso en todos los ejemplos de la implantación del sistema.

Teléfonos de México

Teléfonos de México (Telmex), es una de las dos empresas de participación mayoritaria más relevante por su efecto en la vida cotidiana del país, así como por su dimensión económica. La empresa cuenta aproximadamente con 20,000 empleados y prácticamente es la única en su ramo en toda la nación. Dada la necesidad de prever sus acciones con anticipación, Telmex cuenta con un sistema de planeación adecuado. Recientemente se estableció un sistema de presupuesto por programas para complementar la información proporcionada por este sistema.

Historia del sistema

Telmex se encontraba con el programa de racionalización administrativa cuando la Secretaría del Patrimonio Nacional comenzó su campaña para introducir el PPP, en todo el sector paraestatal. Con este impulso adicional, Telmex inició la implantación de su sistema en 1973, para elaborar sobre esa base el presupuesto de 1974. Su introducción implicó la necesidad de adecuar la estructura organizacional de la empresa de manera más idónea y racional. Aún cuando todavía se preparó un presupuesto tradicional hasta 1975, el PPP es ahora el único sistema presupuestario con vigencia en Telmex. La etapa del control y evaluación del cien por ciento del gasto, de acuerdo a los principios de la técnica se tendrá funcionando completamente para el período de 1977.

Organización

El mecanismo organizacional central para el PPP lo constituye un Comité de cuatro personas, formado por administradores de las Direcciones de Finanzas, Administración, Planeación y de Servicios, que representan el más alto nivel dentro de la organización.

Este Comité elabora los objetivos, la estructura programática y las unidades de medida en unión con los formularios, que se utilizan para recopilar los datos. En esta labor preliminar, el comité trabaja en estrecha cooperación con los Directores, Jefes de Departamento y demás niveles administrativos, para asegurar que los resultados del trabajo estén de acuerdo con las necesidades y realidades del nivel operativo.

Es esta etapa la que más destaca la importancia del proceso de planeación con el que cuenta Telmex, ayudando a precisar sus objetivos y cantidades adecuadas para sus metas.

El proceso de planeación de Telmex, incluye estratégicamente tres niveles de planeación: a largo plazo (20 años en avance), a corto plazo (5 años en avance) y operativo (el año vigente). Aún cuando la Dirección de Planeación, naturalmente coordina el proceso, también participa el personal directivo.

Después de la etapa preliminar de precisar objetivos, se preparan los formularios y se envían a cada Dirección para que se llenen con los datos respectivos a cada programa. Recopilada la información, se analiza por la Dirección de Finanzas y en caso de haber errores, fallas o solicitudes similares a las anteriores o a los estándares, se devuelven a las Direcciones.

Los presupuestos de las Direcciones así depurados, se unen en un presupuesto de la empresa, aprobado por los niveles internos más altos, y en su turno por las dependencias externas que controlan las empresas del sector paraestatal (Hacienda, SePaNal y Presidencia).

El proceso de control se maneja por la Dirección de Finanzas y Administración. La elaboración operativa del presupuesto se realiza a través del Departamento de Presupuestos, el cual depende de la Dirección de Finanzas.

La introducción del PPP no ocasionó cambios organizacionales de tipo fundamental, en parte debido a que Telmex había practicado una reestructuración en 1972 contando de antemano con una estructura racional. El PPP se elaboró por el personal de la empresa, sin contratar personal nuevo y sin asesoría externa, salvo la ayuda de la SePaNal.

La Técnica empleada

El sistema PPP de Telmex, puede caracterizarse como uno de los más detallados de la experiencia mexicana. Sus programas se dividen entre los de operación, de inversión y de apoyo. Generalmente la estructura programática es consistente con la organizacional, ajustándose esta última para llevar a cabo mejor la primera, como se mencionó anteriormente. El nivel de desglose de actividades llega al nivel de la tarea. La inclusión de la especificación de recursos humanos, materiales, etc., en el sistema, hizo posible la preparación y el uso de su presupuesto tradicional junto con el programático. En efecto, el presupuesto tradicional en este caso fue un subconjunto de la información que se proporcionó para el PPP.

En contraste con la mayoría de los sistemas, éste incluye la definición y el costeo de actividades, proyectos, obras y tareas. Este grado de especificación, muchas veces no se aplica en la realidad. La adición de estos niveles produce más información para fines de análisis y planeación.

Uno de los efectos notables consistió en la formalización del proceso

presupuestario por la introducción de formatos bastante elaborados. Antes del PPP, las solicitudes se hicieron por comunicación directa entre cada nivel administrativo y el nivel superior, de manera oral e informal. Así, la implantación del PPP proporcionó información presupuestaria con mayor grado de continuidad, cantidad, calidad, y formalidad, lo que les proporciona mayores elementos para la racionalidad.

Uso del PPP

Todos los niveles administrativos, participan en la elaboración de los formularios —el personal de la Dirección de Finanzas y Administración opina que en el PPP es útil esta intervención para el conocimiento del mismo—. Se piensa además, que la técnica ha sido necesaria para mejorar la planeación y el control, aun cuando el establecimiento de este último no se ha llevado cien por ciento a cabo. No ha resultado tan fácil implantar y poner en marcha su sistema de control de avance de metas, en coordinación con el control financiero (con miras a implantarlo durante 1977). Se ha notado que muchos de los sistemas PPP muestran una debilidad comparativa en el aspecto de control en relación al avance en materias de elaboración, indicando la conveniencia de dar más énfasis a este aspecto durante el diseño del sistema.

El personal de Telmex, expresa que el PPP ayuda a éstos para el mejoramiento de sus sistemas internos de control. Aunque parece que su uso no se ha reflejado en cambios en las asignaciones presupuestarias, se cree que el análisis programático conlleva a largo plazo hacia un incremento en la productividad y en el total que se produce con la asignación.

Por medio del PPP, se ha podido captar información (anteriormente no disponible e incompleta), proveniente del sistema de planeación de Telmex, lo que se refleja en un mejor aprovechamiento del mismo.

En el caso de Telmex, igual que en la Secretaría de Obras Públicas, se ha notado que el PPP no es indispensable en el área de administración, como en las áreas de inversión. Hasta la fecha, no se ha logrado definir unidades de medida adecuadas para los programas de apoyo, dificultando el proceso de control y análisis. Este obstáculo parece ser casi universal en los sistemas PPP y surge de la naturaleza del trabajo de apoyo, más que de la aplicación de la técnica.

Lecciones de la experiencia

Aparte de las dificultades con la implantación de un sistema de control y con la identificación de metas para los programas de apoyo, Telmex

identifica como el problema más serio, la resistencia al cambio, especialmente por el personal de las direcciones no presupuestarias. Este problema se superó por un esfuerzo consciente de vender el servicio del PPP por medio de cursos internos y contactos directos, terminando por convencerlos del beneficio del sistema y aportando finalmente su cooperación.

En resumen, cabe repetir que éste es un ejemplo de la implantación del sistema del PPP cuando se encuentra en vigencia un sistema de planeación. Su experiencia muestra la interacción de dos sistemas, los que proporcionan información complementaria y se ayudan el uno al otro. Su existencia hizo más fácil, sin duda, la implantación del PPP, ya que prevalecía una mentalidad para identificar, elaborar y clasificar objetivos y metas. Fundamentalmente, se contaba también con personal familiarizado con las técnicas de análisis, requisito del PPP.

El personal de Telmex, señala la conveniencia de formar un grupo interdireccional, siempre que sea la gente del Comité de un nivel lo suficientemente alto que les permita tomar las decisiones y hacer que se cumplan por los responsables de las direcciones involucradas.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares

La CONASUPO, organismo descentralizado, que se encarga de controlar los precios en el mercado de las subsistencias populares, es una de las primeras entidades del gobierno federal participante en materia del PPP. Su experiencia con la técnica es interesante como ejemplo de un enfoque en el que ha puesto más énfasis al análisis y menos al presupuesto.

Historia

Reconociendo lo inadecuado de la información proporcionada por el presupuesto tradicional para fines de planeación y evaluación, el Subdirector de Planeación y Finanzas de la CONASUPO inició el esfuerzo en 1971. Después de dos años de consideración de los objetivos de la empresa, del PPP, y del examen de la técnica mediante estudios internos, apareció el primer documento en 1973 para el ciclo presupuestario de 1974. Este documento lo produjo la Gerencia Técnica de la Subdirección, y continuó con otro documento, cubriendo el período presupuestario 1975-76. Asimismo, se elaboró el P.H.P. en 1975, trabajo llevado a cabo con la coordinación de la Gerencia de Finanzas y la Gerencia Técnica —las dos de la Subdirección antes mencionada—.

Organización presupuestaria

La elaboración del PPP, en CONASUPO, parte del proceso presupuestario anterior. El presupuesto tradicional se elabora por el Departamento de Presupuestos de la Gerencia de Finanzas de la Subdirección de Planeación y Finanzas, con la cooperación de los Directores. En contraste, el PPP, se elabora por el Grupo de Planeación Presupuestal de la Gerencia Técnica de dicha Subdirección. Así el enfoque de planeación que lo caracteriza se esfuerza por su ubicación organizacional.

Adaptación de la técnica

Este sistema se diseñó como una herramienta para entender mejor los propósitos del organismo, con el fin de mejorar la evaluación de las políticas alternativas y el proceso de elegir entre ellas.

Además de la estructura programática, incluye como su técnica principal un tipo de análisis factorial altamente sofisticado, que parte de la base de una especificación detallada de las acciones que forman en su conjunto cada programa.

Dichas actividades se costean, tomando en cuenta su importancia en cada una de los programas y así se determina, por la división de los programas entre objetivos y sub-objetivos, la asignación de recursos a cada uno de éstos. El esquema resultante, forma el corazón del PPP de CONASUPO, aclarando la división del trabajo de los varios programas entre los objetivos. Cabe notar que la interdependencia de los objetivos de la empresa, hizo imposible una estructura programática completamente derivada de los objetivos, por lo que fue necesario el análisis antes mencionado.

Uso del Presupuesto por Programas

La obra de análisis sirve para promover el entendimiento de las funciones del organismo. Así, el beneficiario principal de la obra es el nivel administrativo más alto. El PPP, realmente no se utiliza en este caso por los demás administradores. El análisis sirve para definir el estado actual de la organización, y no como una obra de planeación, evaluación, ni mucho menos de control financiero. El presupuesto tradicional, continua siendo el documento para el uso de los administradores de nivel mediano o bajo y también sigue jugando el rol principal en lo que a control operacional se refiere. El personal de la CONASUPO manifiesta que el PPP ha sido útil para los Directores con un efecto importante en la toma de decisiones.

Conclusiones

La conclusión más importante que surge de la experiencia de la CONA-

SUPO, es la conveniencia de examinar a fondo la técnica del PPP, la organización que intenta implantarlo y sobre todo, la relación entre ambas. El gran esfuerzo del estudio preliminar invertido por la CONASUPO ha dado como resultado un sistema muy bien enfocado en sus necesidades, de planeación y análisis, con menos énfasis en los presupuestarios. Este "encaje" entre herramienta y necesidad no se encuentra, aplicando *ciegamente* un sistema PPP, copiado de otra Dependencia o de un modelo teórico, sin antes examinarlo. El personal de la CONASUPO, también señala la importancia de la estructura programática, la cual debe recibir una consideración a fondo para asegurar que refleje las funciones de la organización. Igualmente se indica la conveniencia de ser posible, que la estructura esté de acuerdo con la estructura administrativa. Al menos cada programa debe tener un responsable específica, para facilitar el control igual que la captación de datos.

Los problemas, encontrados por ellos son los que caracterizan cada sistema PPP: contratación, capacitación e integración del personal nuevo para la tarea del presupuesto, y la obtención de los datos necesarios para poder analizar la situación y elaborar el documento.

La Universidad Nacional Autónoma de México, organismo descentralizado

La Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, es el centro de estudios superiores más grande de la República, clasificada como organismo descentralizado del Gobierno Federal. Fue la primera en instituir el PPP, y su experiencia debe mencionarse como una de las de mayor éxito, sobre todo, de las más relacionadas con la concepción integral de lo que debe ser un presupuesto por programas. A continuación se mencionará la experiencia de los primeros años (1967-1970), de acuerdo con el enfoque del presente capítulo.

Historia del sistema

El esfuerzo de implantación de un PPP en la UNAM comenzó en el año de 1967, como parte de la reforma en las prácticas y políticas administrativas de la Universidad para racionalizarlas y mejorarlas, en particular, mediante la introducción de técnicas modernas de planeación y administración. Esta reforma se mostró organizacionalmente con la creación de dos comisiones al nivel del Rector: La Comisión de Estudios Administrativos y la Comisión de Planeación. Ambas participaron en el esfuerzo, pero fue la primera la más importante. El primer año de recopilación de datos fue 1967, para el presupuesto de 1968. Esta acción preliminar no resultó muy

satisfactoria, preparándose un presupuesto tradicional en ese año. El proceso en 1968 (el primer año sin presupuesto tradicional), para el presupuesto de 1969, resultó con mayor éxito. Para 1969, la responsabilidad de preparación del presupuesto, pasó a la Dirección de Administración. Empero, en 1970, después del cambio de Rector, el PPP no fue aplicado en igual grado que en años anteriores; sin embargo, recientemente parece haber resurgido sin alcanzar, no obstante su antiguo nivel de elaboración.

La motivación principal a introducir un PPP fue la falta de un proceso adecuado de elaboración y control del presupuesto debido a que el sistema anterior era rudimentario e informal. Todos los cálculos y los controles se llevaban a cabo manualmente, sin el uso de la computadora, lo que limitó grandemente la cantidad y calidad de la información disponible a los administradores.

Aspectos organizacionales

La unidad organizacional que fue principalmente responsable en el desarrollo y aplicación primaria del sistema fue la Comisión de Estudios Administrativos. Esta Comisión, formada por un grupo pequeño de cinco analistas jóvenes y altamente capacitados, gozaba del apoyo y atención estrecha del Rector, para quien trabajaban directamente. Así la Comisión tenía los requisitos para poder seguir sus investigaciones y reformas con la máxima libertad. También se incluyó el Departamento Técnico de Presupuestos de la Dirección General de Administración, colaborando en el esfuerzo y a partir de 1969, ha tenido la responsabilidad principal para el sistema. Durante la etapa de negociación, el Secretario General Auxiliar, equivalente en la UNAM al Oficial Mayor, se presentó muy activo. La Comisión de Planeación contribuyó principalmente en la provisión de datos con relación a las directrices futuras y necesidades de la UNAM y la sociedad.

Proporcionar datos fue responsabilidad de varias dependencias internas; sin embargo, su poder en las direcciones fue sustancialmente menor en cuanto a la especificación de su asignación total que generalmente se ha encontrado en los sistemas PPP de México. (Ver la sección siguiente).

Asesoría externa también jugó un papel importante en el caso de la UNAM. Recibieron el apoyo directo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la ONU y de un asesor de la Universidad de California de los Estados Unidos.

Elementos de la Técnica empleada

El PPP de la UNAM, tiene que caracterizarse como el sistema más "clásico" en la experiencia mexicana, amén de ser la primera. Como todas, se basa en una estructura programática, que en el caso de la UNAM, se determinó al nivel central de la Comisión. Se identificaron cuatro funciones y quince programas, divididos entre los básicos y los de apoyo, cada uno con sus subprogramas y actividades costeadas. Cabe mencionar que los programas cruzaron las líneas organizacionales, y por lo tanto no hubo confusión entre estructura programática y estructura organizacional. La información se captó en base a la dependencia y a la estructura programática, utilizándose para este propósito un juego de formularios y un instructivo a partir de 1969, y desde 1971, un manual administrativo.

La primera solicitud de datos en 1967, reveló una tendencia a solicitar asignaciones no realistas por parte de las dependencias. Así en 1968 se formularon "cifras tope" para la asignación a cada dependencia y dentro de cada una, la parte de los programas respectivos. Estas cifras funcionaron en realidad como un mínimo, en lugar de un máximo, pero así se estableció un estándar para las solicitudes y adicionalmente fue posible exigir una justificación de los excedentes. Las cifras tope se determinaron en base de un estudio detallado de las necesidades sociales a las que se enfrentó la UNAM (la demanda), la habilidad de la UNAM a proporcionar los servicios necesarios (la oferta) y el costo de éstos. También se hicieron otros estudios para mejorar la administración o uso de recursos, con el fin de reducir el costo unitario.

El sistema de la UNAM fue multianual originalmente, apareciendo el año presupuestario y cuatro años de proyecciones, así como el presupuesto del año anterior.

El trabajo de asesoría de la Comisión consistió en la identificación de la estructura programática y las cifras tope para cada programa, la presentación de reuniones y cursillos para capacitar al personal de las dependencias, la preparación de un folleto descriptivo del PPP y finalmente, contacto directo con el personal de cada dirección antes de la solicitud para "vender" la idea del PPP, convencerlos de su utilidad y durante el proceso de recopilar datos, ayudarles a esta labor.

Puede indicarse que para todo el trabajo en las direcciones se procedió por una combinación entre las necesidades que la implantación requería y las necesidades que las propias actividades generaban para llevarla a cabo. Esto se complementó con un gran esfuerzo de capacitación interna del personal de la Comisión misma.

El sistema de la UNAM incluía control presupuestario, el cual no se llevó a cabo por las entidades de control financiero (las del Patronato Universitario), sino por el Departamento de Presupuestos. Este sistema no se

utilizó por la Comisión, por falta de personal y no ser de tipo administrativo. El control consistió en el llenado de formas de avance de metas, registradas en la computadora y revisada mensualmente. Resultó más difícil mantener la calidad de los informes, porque, por un lado, fueron de tipo continuo en lugar de individual tal como fueron las actividades de la elaboración del presupuesto, y por otro lado, el Departamento del Presupuesto no tenía el poder de la Comisión.

Uso del PPP

La implantación de un PPP en la UNAM fue útil a todos los niveles, puesto que antes de él no hubo un sistema presupuestario digno del nombre.

Por medio del PPP, los administradores a todos los niveles disponían de información, antes inexistente, ni siquiera en forma tradicional. Según el personal de la Comisión, el efecto principal en los niveles medianos y bajos fue la creación de un “sentido de previsión” y un conocimiento de la planeación. Los efectos en el control no fueron tan importantes. Tampoco se logró reducir costos ni mejorar la asignación de recursos entre los variados objetivos. De todos modos, se piensa que se implantaron bases para una reducción de costos unitarios a largo plazo.

Problemas y lecciones de la experiencia

Al igual que en los casos antes señalados, los analistas de la UNAM encontraron resistencia por parte del personal de las direcciones en las que trabajaban. En su caso esta resistencia básica se reforzó por la situación de escasez de recursos a la que se enfrentó la Universidad en esa época. Como todos tenían que reducir el uso de recursos, resistían los cambios que acompañaron a esta situación desagradable. Adicionalmente se manifestó una falta de conocimiento y de comprensión de la técnica por parte de los altos funcionarios. Resultó muy difícil lograr la capacitación hacia arriba, a causa de la falta de tiempo y en ocasiones interés de los administradores de alto nivel. Surgió así una presión de tipo “tornillo”, en la que los altos funcionarios solicitaban algo complejo de la dirección presupuestaria. Esta presión —que aflige a cualquier entidad presupuestaria—, fue más fuerte en este caso en relación a la falta de comprensión de la nueva técnica. También se puede mencionar como un problema, el tener que capacitar al personal de la misma entidad presupuestaria (la Comisión tanto como el Departamento de Presupuestos).

Puede citarse como una recomendación surgida de la experiencia de la UNAM que la entidad escogida o establecida para implantar el sistema,

esté a un nivel lo suficientemente alto para asegurar que tenga el poder político necesario. Una oficina que dependiera directamente del Secretario o su equivalente sería lo óptimo. Segundo, la capacitación adecuada del personal de la dependencia es de suma importancia. Esta capacitación debe abarcar los niveles altos de la entidad pre upuestaria tanto como los niveles inferiores. Es esencial la capacitación interna de la entidad para que el personal cuente con la cabal información y poder adaptar la técnica a las necesidades particulares de la institución y aplicarla. Tercero, debe desarrollarse un plan detallado para la implantación del PPP. Tal plan debe pasar de ser un calendario de actividades a un planteamiento de la estrategia apropiada, adaptándola a las necesidades y realidades individuales de la entidad. Este plan habrá de abarcar y prever los problemas políticos tanto como los técnicos al máximo grado posible, puesto que estos problemas son generalmente los más tenaces en la aplicación del presupuesto por programas.

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA PREVIA

La experiencia de las cinco dependencias aquí examinadas sugiere —con referencia a las necesidades y problemas de un sistema de presupuesto por programas— lo que debe reflejarse en las actividades de las dependencias que intentan implantarlo. Las conclusiones principales son las siguientes:

Organización

El esfuerzo de implementación del PPP dentro de la organización tiene implicaciones importantes para el éxito, tanto como para la naturaleza misma del sistema. En general, pueden identificarse dos tipos de estructura de los casos considerados. Por una parte varias de las dependencias asignaron la responsabilidad de elaborar el PPP a una unidad de planeación o a una especialmente creada para éste. Por otro lado, algunas de ellas le confirieron a la unidad presupuestaria (el Departamento o Dirección de Presupuestos, por ejemplo). Aunque no es posible extraer una conclusión definida de la experiencia de sólo cinco dependencias, parece que las unidades originales dan un enfoque más limitado al PPP, prestando más atención al control financiero del gasto y menor atención al análisis. Mientras que las de planeación o de creación especial muestran una tendencia a poner mayor énfasis en el análisis.

Una cuestión de suma importancia para la obtención de un PPP efectivo consta en la ubicación de la responsabilidad para la elaboración de la

estructura programática. Si esta actividad está descentralizada a las direcciones operativas resulta improbable que haya un PPP verdadero, porque la estructura programática no va a cruzar las líneas organizacionales, esencia del PPP. Por el contrario, si esta actividad la lleva a cabo la unidad responsable del presupuesto, o bien, en colaboración con las demás o por sí misma, implica una fuerte centralización, lo que permite que la unidad presupuestaria defina lo que es la organización.

El apoyo necesario —de la misma manera, importante— se refiere a la cuestión de ubicación de la unidad presupuestaria o la forma de reforzarla en caso de ser la unidad tradicionalmente encargada del presupuesto. Puesto que la implantación de un PPP implica un considerable cambio en los procedimientos financieros y administrativos de la organización, tanto como una alteración en la manera misma de conceptualizarse, esta implantación tiene que contar con la fuerza adecuada para imponerse. Su poder puede derivarse de la posición de la unidad presupuestaria dentro de la estructura organizacional por ejemplo, puede ser una comisión o grupo el que depende directamente del Secretario. De otra manera, esta potencia puede surgir del apoyo firme y directo de los altos funcionarios, pudiendo dividirse en dos tipos: a) formal, tomando el aspecto de un comité de los altos funcionarios para aprobar las decisiones de la unidad presupuestaria y darles poder, o b) puede consistir en el apoyo informal, pero de todos modos eficaz, del Secretario, a través de sus comunicaciones a los administradores.

Es conveniente hacer hincapié que la fuerza política de la entidad PPP es más importante durante la etapa de implantación y que después asciende la trascendencia de la capacidad organizacional para el proceso de control. Así se ve en el ejemplo de la UNAM, que una comisión estrechamente vinculada con el Rector inició el esfuerzo e implantó la técnica, pero posteriormente la función pasó al departamento tradicional del presupuesto, quien poseía personal e instrumentos internos adecuados para llevar a cabo el control.

Técnica

La técnica del PPP, tal como se ha aplicado en México, muestra una variabilidad enorme. Al estudiar los ejemplos descritos, uno se da cuenta de las grandes posibilidades de adaptar la técnica a las necesidades y condiciones individuales de la organización, así como la conveniencia de hacer este tipo de ajuste. Por tal motivo no es posible hablar de una sola técnica del PPP, sino marcar que existen elementos comunes a varias aplicaciones.

La observación más relevante independientemente de esto, es la dificultad relativa del control en comparación con la elaboración. En algunos casos no se ha intentado el control. En otros se han limitado los esfuerzos al control financiero. En todos los casos ha resultado muy arduo lograr el control del avance de metas y la coordinación de éste con el control financiero para comparar gastos y logros. Por razones de tipo político y de fuerza dentro de la organización, cabe reparar que el control en contraste con la elaboración, es una actividad continua, lo que entorpece el mantenimiento de una vigilancia y un esfuerzo prodigioso, lo cual incrementa la resistencia al cambio y la tendencia a no proporcionar los datos requeridos. Esta dificultad implica la conveniencia de prestar especial atención al aspecto de control, particularmente durante la etapa de planeación para asegurar que haya un sistema coherente que permita el adecuado control y la evaluación del presupuesto.

Otra conclusión técnica que emana de la experiencia previa estriba en la diferencia entre programas básicos y de apoyo. En todos los casos resultó bastante más difícil identificar y cuantificar metas para los programas de apoyo. En algunas ocasiones no se identificaron o todavía están modificándose por no asemejarlas de una manera satisfactoria.

En el caso de la SOP, no se dividieron los costos entre los programas de apoyo, considerando a las actividades internas de la Secretaría como forma de apoyo a los proyectos de inversión. Para escoger la manera apropiada de manejar las metas en los programas de apoyo, hay que hacer una balanza entre la importancia y el beneficio de ellos en la entidad y la dificultad y el costo de esta identificación.

Problemas

Aunque se puede mencionar un número considerable de problemas, dos de ellos se destacan por su categoría y por su frecuente aparición: la capacitación y la resistencia al cambio, desde el punto de vista de la organización y la dificultad de establecer unidades de medida en los programas de apoyo administrativo como inherente a la técnica.

La técnica de PPP no es sencilla y en este momento no es plenamente conocida en México. De ahí surge la necesidad de una capacitación interna para su aplicación. Esta capacitación puede dividirse en tres tipos invariablemente necesarios y a falta de uno de ellos puede derrumbarse el sistema.

Primero: capacitación horizontal.—Al nivel de la unidad presupuestaria, puede consistir en el estudio de la literatura, en la contratación de

personal de asesoría y en cursos externos continuos o intermitentes. También, en el caso de nuevo personal, cabe señalar la vasta importancia de capacitación en las funciones y aspectos organizacionales de la entidad. *Segundo: capacitación descendente.*—Se refiere a cursos para el personal de las entidades operativas. Este esfuerzo debe ser dirigido con cuidado, de manera que se asegure transmitirle al personal apropiado y que se incluya un intento a “vender” el servicio, es decir, a convencer a la gente del valor y beneficio del sistema tanto para ellos mismos como para la organización. *Tercero: capacitación ascendente.*—Sin duda es la más difícil, puesto que el apoyo y la cooperación de los altos funcionarios son sumamente necesarios para la implantación del PPP, es indispensable que tengan una penetración de la técnica. Paralelamente, como se supone que son ellos los que van a poseer la información nueva, debe quedar claro que tienen los elementos mínimos para entenderla. Aun en el caso en que ellos mismos hayan pedido la implantación del sistema, no debe suponerse que todos lo entiendan. De esta manera es valioso, aún cuando pueda resultar difícil tratar de promover el conocimiento y entendimiento de la técnica por parte de los altos funcionarios, mediante conferencias, seminarios, pláticas especiales y otras comunicaciones dirigidas especialmente a ellos.

El otro problema: *la resistencia al cambio.* Esta resistencia puede manifestarse en las direcciones operativas o bien en la unidad presupuestaria, en caso de que ésta sea la unidad tradicional y no una de nueva creación. También puede presentarse en las otras entidades administrativas, las involucradas en el proceso presupuestario, pero no son la fuente del esfuerzo. Hay tres tácticas para disminuir esta resistencia sugeridas por la experiencia previa, y se refieren a:

- i) Conseguir el apoyo de los funcionarios.
- ii) La capacitación del personal para entender el sistema.
- iii) Finalmente, “vender” el sistema.

Beneficios

De las organizaciones entrevistadas existe un consenso general con respecto a la utilidad de la implantación del PPP. Aun cuando ninguna de las experiencias descritas se encuentra en un punto de madurez tal que permita cuantificar beneficios; las personas responsables del PPP, opinan que la implantación de éste ha tenido un efecto inmediato en lo correspondiente a la racionalidad para la asignación de los recursos, evitando de manera sensible la anarquía existente en el gasto por las evidentes deficiencias del sistema tradicional. Además de mejorar la eficiencia en la ejecución de pro-

yectos de inversión puesto que clarifica los objetivos y metas a alcanzar. Desde el punto de vista administrativo, pese a las dificultades inherentes a la técnica en cuanto a la identificación de unidades de medida y el prorrateo de los costos por recursos humanos, tuvo un efecto inmediato de sembrar inquietudes serias y permanentes a nivel directivo en cuanto al incremento de su eficiencia.

Conclusiones

La conclusión más importante que puede extraerse de la experiencia es la necesidad de examinar y hacer explícitos los objetivos del sistema tanto como su alcance y las necesidades de la organización a la que sirve. A pesar de ser el PPP una técnica que intenta aplicar a la administración las técnicas de análisis e identificación de objetivos, muy pocas veces se ve esta racionalidad aplicada a la implantación del sistema mismo.

Igualmente, la experiencia nos muestra la conveniencia de elaborar un plan detallado para el logro de la aplicación del PPP. Este plan debe incluir una estrategia, tanto como las tácticas específicas y abarcar y prever los aspectos políticos tanto como los técnicos. Esta estrategia de acuerdo al consenso general, debe elaborarse de manera descendente dentro de la organización, de tal suerte que la estructura programática se diseñe a los más altos niveles coordinada con el Plan Nacional de Desarrollo.

Reiterar finalmente que estas descripciones no son evaluaciones detalladas, sino presentación de los datos básicos de algunas experiencias interesantes con la técnica del PPP en México. Se espera sirvan de ayuda a otras dependencias que intentan implantar un PPP y formen la base para la búsqueda de mayor información en los casos que sean especialmente relevantes a la entidad particular.